

As Tecnologias de Informação e Comunicação na gramática dos Orçamentos Participativos: tensões e desafios de uma abordagem essencialmente subordinada

Eleonora Schettini Martins Cunha (Universidade Federal de Minas Gerais – Brasil)¹
Giovanni Allegretti (Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra – Portugal)
Marisa Matias (Centro de Estudos Sociais – Universidade de Coimbra – Portugal)

1. Introdução

De maneira crescente, na segunda metade do século XX, a consolidação da democracia como regime político nas sociedades ocidentais (majoritariamente sustentada em valores liberais e predominantemente operacionalizada através de procedimentos de democracia representativa) tem sido acompanhada por outras práticas democráticas. Destas, muitas visam reverter processos de gradual separação entre política e cidadãos, abrindo espaços para a democracia direta ou apostando numa combinação entre esta e o funcionamento das instituições representativas, que – através de um apoio mútuo – reforce ambas face ao predomínio do mercado que afeta igualmente a maioria das decisões da vida pública. Com os mecanismos criados tem-se procurado responder adequadamente às crises de governação que se traduzem em crise das estratégias de confiança e de legitimidade do Estado. É neste contexto que vêm sendo desenvolvidas inúmeras formas de experimentação democrática ou “tecnologias de participação” (Nunes, 2006). Estas novas formas de protagonismo dos cidadãos associadas a projetos tradicionalmente conduzidos a partir do Estado – que, num dado período histórico, se assumiu como Estado-providência nos países do Norte e como Estado desenvolvimentista nos países do Sul – teve como uma das suas conseqüências a abertura a experiências de intervenção e organização dos cidadãos “apoiadas na mobilização de saberes práticos e na construção de um conhecimento guiado pela prudência e pela atenção às conseqüências da ação (idem).

Entretanto, na área tecnológica, o desenvolvimento e a diversificação das tecnologias de informação e comunicação (TICs) levou à expansão da chamada “sociedade da informação” colocando uma série de novas questões e desafios à política, desde a formação de novos grupos de identidade e interesse a novas formas de ação política associadas a diversos atores sociais e políticos.

A possibilidade de associar o aprofundamento da democracia com o desenvolvimento de novas tecnologias, levou (em situações extremas) à criação de um novo paradigma, a chamada democracia eletrônica (ou e-Democracy)², cuja “ontologia” poderia ser

¹ Um agradecimento especial vai para João Arriscado Nunes, Ana Raquel Matos e Daniel Neves, do Centro de Estudos Sociais, que conosco têm partilhado o gosto de estudar o fascinante caso de Belo Horizonte e cujo trabalho nos tem inspirado.

² Democracia eletrônica é *aqui* entendida pelos autores, como o conjunto dos processos democráticos que propiciam a participação cidadã por meio do uso de tecnologias de informação e comunicação que estão relacionados com questões fundamentais acerca da natureza da governação e dos processos decisórios que ocorrem no interior do Estado, assim como na relação deste com os *cidadãos*. Difere do conceito de governo eletrônico (ou e-Government), que diz respeito ao uso, pelos governos, de tecnologias de informação e comunicação como parte do esforço na modernização e racionalização da prestação de serviços públicos aos usuários, melhorando a qualidade dos serviços, reduzindo custos e prestando serviços

considerada aparente na medida que os seus desenhos são influenciados pelas diferentes concepções de democracia (Addison e Heshmati, 2003; Horrocks and Prachett, sd).

O debate sobre os efeitos e as potencialidades desta associação tem sido relacionado com duas grandes famílias de expectativas. Por um lado, as expectativas positivas que decorrem do potencial que a inter-relação entre democracia e TICs evidencia para a distribuição de poder, por meio da ampliação da participação democrática numa espécie de “esfera pública virtual”, bem como da possibilidade de aumentar a transparência dos governos e seu controle pelos cidadãos. Por outro lado, as crescentes expectativas negativas decorrem da constatação de que muitas vezes, ao invés de contribuir para a redistribuição do poder, a e-Democracy favorece sua concentração ainda mais forte, nas mãos de poucas instituições, revigorando o predomínio do mercado ou a centralidade do Estado e da sua posição dominante, em detrimento dos demais atores do sistema político e da sociedade (Hacker and Djik, 2000).

Partindo das contradições que emergem em algumas experiências relevantes centradas na construção de relações inovadoras entre democracia representativa e democracia participativa, o presente texto tem como principal objetivo analisar alguns aspectos desta relação ambivalente, num momento em que a essas relações se somam os desafios gerados pela ampliação dos meios de comunicação e pela criação de novos espaços possíveis de participação política, que vão para além dos processos tradicionais.

Mais especificamente, centrar-nos-emos numa forma inovadora de construção das novas relações entre democracia representativa, democracia participativa e novas tecnologias que, nos últimos anos, têm vindo a adquirir destaque e estatuto próprios no âmbito das experimentações institucionais: o Orçamento Participativo (OP). Partindo de um cenário em que as relações entre Estado e sociedade civil são tendencialmente caracterizadas pelo princípio da “dupla delegação” (Callon et al., 2001), que se traduz numa separação entre especialistas e leigos e entre representação e participação, as experiências de OP são um claro exemplo de como a existência de uma forte mobilização social e a convergência entre projetos políticos associados ao Estado e à sociedade civil permitem pensar processos democráticos que articulam representação e participação e, ao mesmo tempo, criam espaços para a capacitação e o envolvimento de cidadãos em domínios que são tradicionalmente considerados como “reserva de peritos”. Para além das razões apontadas para a escolha dos OPs acrescem ainda duas outras razões: são objetos de análise muito bem definidos quanto a características e presença de conteúdos técnicos, e têm sido marcados por uma tendência de multiplicação e aprofundamento, tanto numérico quanto qualitativo, no contexto mundial. Com efeito, os OPs – que são práticas de participação popular que aplicam o método da discussão comunitária (ou da co-decisão) a fatias do orçamento das instituições públicas locais, infra-municipais ou supra-locais – respondem bem a esses desafios de clareza, pertinência e significância.

O texto encontra-se organizado em três partes. A primeira visa situar, sucintamente, as experimentações de OP no panorama dos debates sobre o aprofundamento da democracia e, mais especificamente, sobre a associação entre democracia, tecnologia e participação. A segunda parte centra-se na descrição de uma experiência de gradual aprofundamento das relações entre OP e o uso das TICs, para oferecer aos leitores elementos concretos de

que não podem ser realizados do modelo tradicional (Bannister and Walsh, 2002; Ring and Walden 2003; Deiber, 2003; Graft and Svensson, 2006). O que ambos os conceitos têm em comum é a valorização de processos de provisão de informação aos membros da comunidade.

um modelo de gramática relacional que tende a subordinar o uso da tecnologia à construção de novas arenas de deliberação pública centradas na co-presença física dos diferentes atores envolvidos. Os casos apresentados nutrem a seção final do ensaio, onde (também com uma breve referência a outros “casos espelhos” de Orçamento Participativo) são apresentadas algumas conclusões possíveis, deixando igualmente questões em aberto e desafios para a reformulação em progresso da inter-relação entre novas tecnologias e experiências ampliadas de participação popular na construção das políticas públicas de transformação e gestão do território.

A escolha do caso de Belo Horizonte (BH), metrópole brasileira que iniciou o processo de OP em 1993, deve-se a três razões. Em primeiro lugar, a relevância do exemplo, sobretudo pelas características evolutivas do desenho institucional do OP ali experimentado, que permitem evidenciar mudanças significativas de caráter adaptativo, especialmente no que diz respeito à introdução de novas tecnologias de comunicação na contínua reformatação do projeto político. Em segundo lugar, a “*medietas*” do modelo operacionalizado em BH, que reflete parcialmente as características do contexto urbano e político brasileiro (e não só), tornando-o exemplar de muitos outros percursos com patamares e resultados similares. Em terceiro lugar, a capacidade que o exemplo de BH tem de, “a partir do Sul”, oferecer reflexões pertinentes e pontos de vista inovadores sobre tendências de reorganização institucional que também são centrais nos países do Norte.

Os autores não querem passar uma visão romantizada das relações Sul-Norte no campo da teoria crítica da modernidade, mas (neste caso específico) consideraram pertinente escolher um exemplo que tem origem na considerada ‘*semiperiferia* do mundo dos conhecimentos’ (Santos, 2003), do país onde foram postas em práticas as primeiras experiências. Com efeito, os Orçamentos Participativos tomaram forma e enraizaram-se majoritariamente no Sul, a partir dos anos 1990, sendo que a sua adaptação ao contexto europeu tem, no máximo, seis a sete anos de vida. Por outro lado, é nos países do Sul que encontramos contextos de maior polarização social e com o maior peso relativo da “dívida digital”. No caso da escolha de BH poderia ainda ser apontada uma terceira razão: as práticas de OP experimentadas nesta cidade configuram-se como uma ponte entre o contexto latino-americano e o panorama dos OPs europeus (Kleger, Sintomer, Herzberg, 2008), especialmente pela preocupação em garantir uma contínua modernização do sistema (também através de *polinização cruzada* com exemplos estrangeiros – cf. Santos, 2006) e, num âmbito mais geral, pela sua vinculação ao planejamento municipal, das finanças e do território.³

2. Democracia, tecnologia e participação

2.1. Que lugar para os Orçamentos Participativos?

³ Prova desta segunda preocupação é a colocação do OP de BH na Secretaria de Planejamento, assim como a liderança (enquanto sócio coordenador) de projetos internacionais de pesquisa, de que é exemplo o projeto “*Instrumentos de articulação entre planejamento territorial e Orçamento Participativo*” (2004-2006) na Rede URBAL nº 9, dedicada ao Orçamento Participativo. Ver <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/urba19>.

Colocar univocamente os Orçamentos Participativos – enquanto instrumentos de inovação política – no âmbito dos seis modelos de democracia, propostos por David Held (2006), é hoje uma operação mais difícil do que teria sido no início dos anos 1990, quando as primeiras experiências tomaram corpo no Brasil, numa moldura de forte tensão associada à democratização dos poderes locais centrada no envolvimento dos cidadãos nas decisões públicas e na idéia da construtiva contribuição do “local” na reformulação das estratégias nacionais e globais. A classificação de Held inclui uma construção de modelos ideal-típicos de democracia definidos como “legalista, competitivo, pluralista, participativo, libertário e plebiscitário”, sendo que as três últimas poderiam ser enquadradas no que Santos e Avritzer (2002) denominam de “democracias de alta intensidade”. Especialmente depois do “retorno das caravelas” (Allegretti, Herzberg, 2004), ou seja da fase de massificação das experiências de OP (Cabannes, 2004) – que levou o exemplo sul-americano a expandir-se em mais de 1.200 cidades do subcontinente americano⁴, em algumas cidades de África e em algumas centenas de municípios da Europa –, a inclusão unívoca do OP num só destes tipos torna-se ainda mais arriscada, embora seja claro que, na maioria dos casos, o OP tenda a encaixar-se em concepções democráticas de alta intensidade.

Isso se deve ao fato de os OPs constituírem um centro de articulação cada vez mais fundamental para outras experiências de participação, mas não deterem nenhum monopólio no plano das possibilidades de experimentar processos inovadores de participação dos cidadãos nas escolhas públicas. Pelo contrário, tendem crescentemente a “contaminar-se” e a fundir-se com outras experiências, diluindo as próprias características iniciais, adotando diferentes técnicas consolidadas e afirmando-se, assim, no imaginário como meta-modelos adaptáveis a diferentes concepções de democracia que configuram práticas variadas (Bobbio, 2006; Allegretti e Secchi, 2007; Chavez, 2007). A variedade dos horizontes políticos de referência, assim como os objetivos gerais e específicos que sustentam muitas práticas de OP, faz-se de forma particularmente clara na Europa, como foi demonstrado por Sintomer, Herzberg e Roecke (2007), evidenciando, no plano da motivação, novos “modelos ideal-típicos” para a adoção do OP no Velho Continente, que se relacionam com formas de neo-corporativismo (de que também é exemplo a construção de parcerias público-privadas) ou perseguem objetivos de construção de “democracia participativa”, de “modernização participativa da máquina administrativa pública”, ou simplesmente de “democracia de proximidade” ou “desenvolvimento de comunidade”. Além disso, é hoje impossível não realçar a evolução entrópica e algumas vezes esquizofrênica dos OPs (Allegretti, 2007), evidenciada pela pesquisa comparativa pan-européia, esquematizando a oscilação das práticas concretas entre diferentes modelos políticos de referência para cada tipo de experimentação⁵.

Acrescentar uma nova variável (como a relação entre processos participativos e TICs) a essa variação nos usos e nos arranjos dos OPs dentro das diferentes concepções da

⁴ O manual “72 frequent asked question about participatory budgeting” – 2007, coordenado pela UN-HABITAT e de autoria do Y. Cabannes, toma em conta algumas leis nacionais que tornaram o OP uma metodologia de gestão urbana ‘obrigatória’ para municípios de alguns países (Peru, 2003, e República Dominicana, Junho 2007) e altamente recomendada pelos governos nacionais, como na Venezuela.

⁵ O texto de Sintomer et alii apresenta também “seis processos de OP europeus” mapeando (através de um gráfico exagonal) “tipologias de participação” que vão desde a “participação de interesses organizados” até “Porto Alegre na Europa”, passando por “mesas de negociação público/privado”, “participação de proximidade” e meras “consultas sobre finanças públicas”.

“grande democracia” (utilizando a definição muito usada na Europa escandinava), poderia – teoricamente – complicar a modelização destes processos. Porém, a experiência diz-nos que, em muitos casos, o uso das TICs não determina novas “configurações híbridas” do OP, mas tende a reforçar a linha interpretativa principal de cada experiência. Nessa ótica, vale a pena fazer referência ao estudo de Hacker e Djik (2006), para quem as principais metas democráticas a serem alcançadas com o apoio das TICs podem relacionar-se com os seis modelos de democracia propostos por David Held, assim como os objetivos e as estratégias para seu uso. Para os autores, a relação entre os modelos de Held e o uso das TICs indicaria que a “democracia legalista” admite o uso das TICs como meio de suprir mais e melhores informações a governos, administradores, representantes e cidadãos, visando a eficácia e a eficiência, bem como maior transparência e responsividade do sistema político. Nessa perspectiva, as principais estratégias de utilização das TICs são campanhas, serviços cívicos e centros de informação, sistemas de informação pública, sistemas de registro para os governos e pesquisas junto de cidadãos. O uso de TICs na perspectiva da “democracia competitiva” visaria fortalecer a posição dos governos, políticos e administradores (como nos processos de campanha eleitoral) e para isto utilizar-se-iam principalmente os meios de comunicação de massa (TV e rádio) e novas técnicas de *media*, como malas diretas, marketing, manipulação visual.

No caso do uso de TICs em modelos de “democracia pluralista” o objetivo principal parece ser o de favorecer aplicações que reforcem a informação e a comunicação no interior das organizações da sociedade civil e entre elas, como os sistemas de registro, surveys computadorizados, mas principalmente sistemas de conversação: emails, listas de discussão, teleconferências, sistemas de apoio à decisão para problemas complexos, entre outros. As experiências de OPs parecem bem representadas na perspectiva de uso das TICs em modelos de “democracia participativa” proposta por Hacker e Djik. Aqui as TICs deveriam ser usadas principalmente para formar e “ativar” todos os cidadãos, através de processos de formação da opinião coletiva em discussões e contextos educacionais, como campanhas de informação computadorizadas, sistemas de informação pública de massas, provisão e facilitação de acesso aos utilizadores, discussões eletrônicas para formação de opinião, aprendizagem e participação ativa – listas de discussão em redes públicas de computadores, teleconferências e construção de Telecentros onde as pessoas possam encontrar-se presencialmente e usar coletivamente as tecnologias para um diálogo mais aprofundado e uma mais fácil comunicação com as instituições.

A concepção “libertária” de democracia enfatizaria as comunidades virtuais e a comunicação horizontal em redes criadas coletivamente e, para isso, os cidadãos teriam de estar bem informados por sistemas de informação avançados e livres, que lhes dessem condições de opinar e votar. Nessa perspectiva, seriam relevantes as tecnologias que propiciam teleconversações, grupos de discussão, chats, emails interpessoais, teleurnas, televotos. Por fim, no “modelo plebiscitário” de democracia, as TICs deveriam ser percebidas como canais de comunicação que amplificam as vozes dos cidadãos, rompendo as barreiras à democracia direta em sociedades complexas. Deveria dar-se preferência ao uso de TICs que possibilitem o registro das opiniões e do voto, como as teleurnas, telereferendos e televotos por telefone, Internet ou tv a cabo.

Nesta proposta de leitura, parece claro que se vem configurando uma espécie de escala de intensidade crescente no uso democratizante das TICs por parte dos diferentes horizontes

democráticos (estes também descritos segundo uma crescente intensidade), configurando algo simétrico à “escala de participação” desenhada por Sherry Arnstein (1969), onde alguns degraus (como o relativo à centralidade da informação) se configuram menos como situações isoladas (ou modelos em si), e mais como pré-condições integrantes de cada um dos outros níveis de conteúdo participativo.

Parece coerente que, para além da identificação dos objetivos e estratégias de uso das TICs na sua relação com modelos de democracia, Hacker e Djik (2006) proponham também dois conjuntos de conceitos que contêm uma dimensão de avaliação da relação entre poder e atores sociais que parecem ser úteis na análise política do uso das tecnologias. Um primeiro conjunto trata dos padrões de “tráfego da informação”, tentando evidenciar quem detém o poder da informação. Assim, fala-se de “alocução” se há um ator central que disponibiliza informações para diversas unidades; de “consulta” se há um ator central que abre os sistemas de informação à consulta pública, de “registro” onde há um ator central que colige informações ou, finalmente, de “conversação” se há troca de informação entre diferentes tipos de atores. O segundo conjunto de conceitos diz respeito ao nível de interatividade⁶ da comunicação. Hacker e Djik falam da importância de individualizar a “dimensão espacial” (existência de comunicação de mão dupla, ação e reação), a “dimensão temporal” (comunicação sincrônica), a “dimensão de ação” (grau de controle da comunicação pelos atores envolvidos e possibilidade da troca de papéis conforme o tempo e o conteúdo da comunicação) e a “dimensão mental”, que diz respeito à inteligência dos contextos e a compreensão partilhada. Este último parece ser o único nível que combina de maneira simétrica a interação face-a-face com uso de TICs.

Até hoje, a maioria dos OPs tende a privilegiar os espaços de encontro direto entre os habitantes e entre estes e os representantes (políticos e técnicos) da esfera institucional. Isto se deve não somente a um cenário geral que tem olhado o OP como um espaço de reconstrução de laços sociais e de relações interrompidas ou poluídas entre administradores e habitantes, bem como aos resultados das experiências reais. Estes têm se mostrado positivos na esfera da construção de uma pedagogia social (Schmidt, 2000) e de uma solidariedade negociada (Abers, 2000), também nos casos onde os resultados concretos não têm sido tão diferentes daqueles que poderiam ser proporcionados pelo tradicional exercício do poder delegado por parte de administradores competentes (Ravazzi, 2007).

Neste quadro geral, a “gramática” das relações entre OPs e TICs tem privilegiado uma posição “subordinada” das tecnologias, face a possibilidades de gastar energia e recursos (humanos e econômicos) na ativação de métodos “quentes” de interação entre atores territoriais. Consideradas como um “meio frio” de interação (a par dos referendos ou das pesquisas por questionário ou telefone), as TICs têm sido relegadas à esquina dos processos participativos, sendo as suas propostas submetidas a um controle posterior por parte das assembleias presenciais⁷. Isto se deu também nos casos em que o uso das TICs foi avaliado explicitamente (Borghi, 2005) como fator de inclusão social de pessoas ou

⁶ Interatividade é o grau no qual os atores têm controle sobre e são capazes de trocar papéis num discurso mútuo (Williams, Rice and Rogers, 1988, in Racker e Djik, 2006). O menor grau é encontrar a informação e o maior grau é a troca de comunicação num contexto que pode ser manipulado por ambos os lados, como nas conversações face-a-face.

⁷ Em inúmeros exemplos, as sugestões dadas pelos habitantes através do meio informático (email ou páginas web com arquivos interativos) são submetidas à avaliação das assembleias públicas, como no caso de Veneza Lido, Pieve Emanuele ou Grottamare, na Itália.

grupos (famílias que vivem longe do centro onde as assembleias ocorrem, doentes ou pessoas com mobilidade reduzida) cujos horários ou ritmos não correspondem aos das reuniões públicas “*offline*” como no caso de Modena, Itália. Ali, em 2006, um projeto piloto integrado no sistema municipal de informação eletrônica, “*UnoxI*”, proporcionou o acompanhamento *on-line* de algumas assembleias, e algumas paradas temporais para permitir intervenções e sugestões que deveriam depois ser submetidas ao debate presencial em curso na “sede principal” do OP.

A avaliação dos novos espaços a serem construídos através dos ciclos de debate proporcionados pela existência de um OP tem sido, nesta leitura, muito mais importante do que a reflexão sobre o tempo desta interação, embora isto tenha obrigado a estender a participação a todo o ano (de Janeiro a Dezembro), ou tenha sacrificado o aprofundamento das avaliações técnicas sobre a viabilidade das propostas apresentadas pelos habitantes em todos os casos em que o ciclo do OP tenha ficado limitado à segunda metade do ano. Assim, as TICs quase nunca foram valorizadas na própria componente “instantânea” (capaz de modificar o peso do fator tempo no processo), mas submetidas aos prazos do debate presencial que se desenvolve nas assembleias, nas oficinas ou nos grupos de trabalho locais e temáticos que caracterizam a maioria da arquitetura organizacional do OP.

Só em raros casos foi dada maior atenção a uma valorização das potencialidades das TICs, como em Jun, município com pouco mais de 2.350 habitantes, na província espanhola de Granada, onde, desde 2001, todas as famílias foram “alfabetizadas” para utilizar os meios informáticos e apoiadas na compra de computadores familiares ou no uso de espaços públicos com acesso à Internet. Esta pré-condição tem tornado possível a votação da Peça Orçamentária Anual no plenário da Assembleia Municipal quase em simultâneo com a votação via *web* por parte dos cidadãos⁸. Neste caso o hiato temporal entre as duas votações tem motivações políticas, pois visa garantir aos eleitos o voto final sobre os documentos públicos (embora já votados, numa base consultiva, pelos habitantes), o que representa o reconhecimento da proeminência da democracia representativa.

Projetos-piloto como este vão no sentido de ligar as componentes presenciais dos processos de OP e o uso das TICs através de uma sintaxe baseada nas “sentenças coordenadas”, mas estes parecem ser dificilmente reproduzíveis em escala mais ampla, devido a razões práticas e econômicas. É, porém, verdade que, embora ainda não existam análises comparativas sobre o uso das TICs nos OP⁹, existe a fundada impressão de que a maioria das experiências não teve como objetivo construir espaços virtuais nos quais fosse atribuída às TICs a função que Hacker e Djik (2006) definiriam de “conversação” entre atores, baseada no reconhecimento da sua capacidade de estimular a “dimensão mental” de intercâmbio e compreensão partilhada.

Já no caso de Vignola, em Itália, a implementação de novas tecnologias no processo de OP foi feita em moldes diferentes, não privilegiando a articulação entre as componentes presenciais e a votação através da internet. Neste caso, foi atribuído o mesmo peso aos votos presenciais e ao votos *online*, o que fez com que o projeto vencedor tivesse sido

⁸ Cf. <http://www.ayuntamientojun.org>

⁹ Recentemente, foi criado o projeto de pesquisa “ePOLIS” (Co-operative Research on ICT and Participatory Budgeting in Local Governance) pelo Instituto TNI de Amsterdã, no quadro do VII Framework.

aprovado com 60% de votos eletrônicas, o que se pode traduzir num desestímulo à participação em assembleias presenciais.

2.1. “Experimentações democráticas” e governação local

Recorrendo à literatura comparativa sobre os OPs, verificamos que existem quatro dimensões principais que contribuem de maneira determinante para o sucesso das experiências: a vontade política, a capacidade organizativa dos tecidos sociais, a autonomia financeira das instituições que desenvolvem estas experiências, e o desenho institucional do processo (Avritzer e Navarro, 2002; Grazia and Ribeiro, 2003; Allegretti, 2003, Cabannes 2004). As últimas duas dimensões representam fatores que justificam a inserção dos OPs no âmbito dos processos técnicos, seja porque proporcionam interação social sobre temas de alto conteúdo técnico, seja porque a dita interação é proporcionada através de procedimentos de engenharia social complexos, criativos e inovadores que devem ter em conta as dificuldades, primeiro, de estimular a participação pública sobre um tema aparentemente complexo e, segundo, de relacionar o debate social com o funcionamento de máquinas administrativas, muitas vezes marcado pela inércia.

Relativamente ao primeiro fator, a maior novidade dos OPs poderia resumir-se mesmo à sua capacidade de socializar o debate sobre despesas (e as vezes até receitas) públicas, sem o banalizar, trazendo para frente a dimensão narrativa e mais comunicativa do tema abordado (Allegretti, 2003), e, ao mesmo tempo, desmistificando as componentes mais técnicas dos conteúdos através de uma “tradução” das linguagens tradicionalmente inacessíveis e elitistas e de uma re-politização do debate. É a mesma arquitetura do processo que deve garantir a acessibilidade aos temas em debate através da ligação entre os espaços específicos dedicados a averiguar os aspectos técnicos das propostas discutidas e a capacidade do processo de formar consciência e proporcionar linguagens e conhecimentos aprofundados a todos os/as participantes no curso de ação. Esta indispensável engenharia explica a cautela de muitas das instituições que organizam processos decisoriais de OP quanto ao uso de outros elementos que poderiam ser percebidos pelos cidadãos como suporte para uma re-tecnicização das decisões sobre o orçamento e de um progressivo afastamento dos habitantes dos processos de decisão, dando a impressão que a vontade política de real abertura da máquina pública à incisiva contribuição de quem vive no território seja nada mais que uma falsa propaganda.

Normalmente, um medo desta natureza afeta o uso de “matrizes de cálculo” que contenham fatores sócio-técnicos de ponderação dos votos dos participantes nas assembleias¹⁰. Considerações parecidas aplicam-se ao uso das TICs nos OPs em papéis que as colocam além de uma utilização meramente informativa ou de monitoramento dos processos (Allegretti, 2007). Presumidamente, é a imagem das TICs como uma forte componente tecnológica e com elementos potenciais de elitismo em termos de acesso, que determina uma “sintaxe de uso” das TICs centrada na sua “subordinação” às partes

¹⁰ Na Europa, estas matrizes (muito comuns no Brasil) são utilizadas só em alguns casos da Espanha e da Inglaterra. O seu princípio central é que as necessidades dos presentes nos debates do OP não são as únicas presentes no território. Assim, ponderar o peso dos votos dos presentes com outros fatores igualmente objetivos (número de habitantes de uma área, beneficiários de um projeto, grau de necessidade da intervenção proposta, capacidade da proposta de favorecer “discriminação positiva” para categorias sociais mais débeis, etc.) poderá ajudar a ter em conta – no meio do processo, e não só ‘a posteriori’ – as necessidades de atores ausentes no mesmo, assim como de dimensões de sustentabilidade territorial.

presenciais dos ciclos de OP. O que vale a pena realçar é que esta imagem poderia representar a projeção do medo de gerações ainda não totalmente à vontade com a tecnologia, afetando assim de forma negativa o diálogo com outros grupos (como os jovens) para quem a linguagem das novas tecnologias representa um elemento amistoso e até estimulador para se aproximarem de um debate público.

Estas reflexões mostram a complexidade de integrar os OPs – enquanto instrumentos tecnológicos – nos debates sobre democracia e tecnologia, tal como não é fácil colocar univocamente os OPs – enquanto instrumentos de inovação política – no âmbito das seis famílias da democracia sumariadas por Held (2006).

3. O caso de Belo Horizonte, Brasil

3.1. Que modelo de Orçamento Participativo?

O OP tomou forma no Brasil num contexto de redemocratização do país (após duas décadas de ditadura militar) em que as forças sociais procuraram não só restaurar o regime democrático, mas também redefinir o próprio significado da democracia. Este contexto foi favorável à efetiva descentralização do poder político, o que fortaleceu os governos municipais e possibilitou que alguns deles, de caráter mais progressista e inovador, dessem início à experimentação de novas instituições de participação democrática, em que Estado e sociedade passaram a partilhar a tomada de decisões públicas, até então prerrogativas dos governos.

Dentro dessas experimentações democráticas, o OP, processo de deliberação pública acerca do orçamento e das políticas públicas municipais, destacou-se pela sua capacidade de democratizar uma dimensão central da decisão política até então centralizada nas mãos de tecno-burocracias (o orçamento público), de combinar democracia direta e representativa e de colocar no seu centro os cidadãos-indivíduos, indo além de visões de diálogo social centradas apenas em “**stakeholders**” pré-organizados.

Em algumas cidades que levaram o processo rumo a horizontes radicais (como foi o caso de Porto Alegre, a metrópole cujo êxito fez com que o OP fosse adotado em vários municípios brasileiros, às vezes por mimetismo) a origem do instrumento teve raízes nas pressões da sociedade civil organizada. O caso de Belo Horizonte não pertence a essa família. De fato, na capital do estado de Minas Gerais (2,4 milhões de habitantes numa área metropolitana com mais de 5 milhões) a primeira edição do OP aconteceu em 1993, por iniciativa exclusiva do governo, quando o Partido dos Trabalhadores assumiu o governo municipal e decidiu seguir a orientação partidária nacional.

Chamado familiarmente de “*OP/BH*”, o processo de Belo Horizonte caracterizou-se por uma grande capacidade evolutiva. Inicialmente desenhado tendo como estratégia o envolvimento de toda a administração na sua implementação (através da criação de um plano de comunicação e mobilização social e da pré-definição dos valores que seriam destinados à deliberação pública), ao longo do tempo, o OP/BH viu o seu desenho ser alterado em quase todas as edições, sendo marcado por dois grandes fenômenos. O primeiro – consoante com o que se passou em outras cidades – foi a conversão em ciclos bienais (e não anuais, como até então), a partir do 1999. O segundo poderia ser definido como uma gradual marginalização política que levou o OP a passar do Gabinete do

Prefeito (que garantia o seu domínio transversal sobre todas as áreas de investimento) para a Secretaria de Planejamento, através da Coordenadoria de Participação Popular, tal como acontece em muitos outros países. Uma outra leitura desta passagem para a Secretaria de Planejamento é a da institucionalização do processo, que coincide com a criação de uma estrutura institucional específica para pô-lo em prática, deixando de ser necessário o papel de ativação por parte do Prefeito para que se realize.

Paradoxalmente, estas mudanças resultam de uma intenção – justa, mas quase obsessiva – de garantir a execução dos empreendimentos co-decididos com os habitantes para evitar uma queda da credibilidade do processo, o que afetou negativamente outros exemplos. Esta mesma intenção produziu três transformações principais no formato do OP/BH, visando aumentar o controle progressivo dos cidadãos sobre a vida das obras públicas:

- 1) a vinculação à Secretaria de Planejamento, pensada como espaço capaz de garantir melhores efeitos concretos e a ligação com investimentos de longo prazo;
- 2) a criação das COMFORÇAs, Comissões de Fiscalização e Acompanhamento da implementação das escolhas co-decididas com os habitantes, que são também protagonistas do controle do andamento das obras;
- 3) a criação (em 2004) de uma Escola de Participação¹¹ que visa formar multiplicadores sociais para ampliação da abrangência social do OP, oferecendo oportunidades de formação para lideranças comunitárias e para outras pessoas envolvidas na rede de participação da cidade. Em poucos anos, a Escola, através da sistematização das diversas iniciativas que vinham sendo realizadas neste sentido, já ajudou a expandir a organização da sociedade civil (Avritzer, 2007).

Conforme demonstrado por Avritzer (2007) nos últimos anos o OP de Belo Horizonte tem tido uma média de investimentos decididos com os habitantes que não supera os 3,93% do orçamento total, tendo tido um máximo de investimento de 5,35% dos recursos disponíveis. Face a cidades como Porto Alegre, que atingiram níveis entre 20 e 30% de investimentos em meados dos anos 1990, percebe-se como o OP/BH teve uma abrangência residual, configurando-se como uma eficaz política setorial no âmbito das políticas sociais e de recuperação dos assentamentos auto-produzidos, que concentram 22,29% da população da capital¹². Embora a variação de investimentos *per capita*, distribuídos através do OP nos vários distritos de BH tenha raramente superado os R\$90,00¹³, estudos econômicos mostram que o OP/BH conseguiu proporcionar um bom nível de equidade na gestão e universalização dos benefícios (Pires, 2003) especialmente nas áreas mais carentes da cidade.

A procura desta justiça redistributiva levou a algumas inovações no desenho institucional do OP/BH nas 9 regiões infra-municipais.¹⁴ Entre estas, merece destaque a criação das

¹¹ A escola foi constituída junto a instituições da sociedade civil, como a ONG FASE, e a Fundação João Pinheiro.

¹² Enquanto que em 1950 havia cerca de 25.000 pessoas a viver em 18 favelas, em 2006 o número de conjuntos de sub-habitações era já de 209, com 499.000 moradores. Hoje as favelas ocupam 16,14 km², uma área densa que representa pouco menos que 5% da área total da cidade (dados Instituto Horizontes, Agosto 2006).

¹³ Em Porto Alegre a variação média até 2001 foi de R\$ 100,00 a R\$1.650,00 conforme Pires (2001).

¹⁴ A cidade de BH encontra-se dividida em nove Regiões Administrativas (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Noroeste, Norte, Oeste, Pampulha, Venda Nova). Hoje, o OP realiza uma primeira assembleia plenária em cada região, para apresentação e discussão do processo, uma segunda “rodada” (com base

“caravanas de prioridades”, que consistem em vistorias coletivas para que os delegados populares conheçam os locais das reivindicações pré-selecionadas pelos habitantes, na convicção que atravessar fisicamente o território (“caminhá-lo sujando-se os pés e as mãos” como dizia o urbanista Patrick Geddes¹⁵) ajude na construção de consciência cívica difundida e de solidariedade urbana.

Dado que, desde sua edição inicial, o OP/BH tinha como objetivo redirecionar os gastos públicos para áreas consideradas mais carentes de investimento público (ou seja, procurava associar participação com redistribuição de bens e serviços públicos) as decisões sobre o destino dos recursos públicos vinculados ao processo têm vindo a sustentar-se na harmonização dos votos populares com outros critérios de decisão. Estes têm base territorial e consideram a inexistência e/ou deficiência de equipamentos sociais, o contingente populacional e o Índice de Qualidade de Vida Urbano – IQVU¹⁶, que foi adotado a partir de 2001. Assim, áreas mais populosas e com menor IQVU têm maior atribuição de recursos. Além disso, hoje as decisões relacionadas com os bairros pobres ou informais integram um Plano de Desenvolvimento Global elaborado para estas áreas e as regras de participação prevêm um quorum mínimo (0,5% da população de cada região) nas assembléias públicas para que se garanta a aprovação das prioridades.

O grande volume de reivindicações na área da habitação popular deu origem, em 1996, a um OP específico – o OP Habitação – que decide investimentos nesse domínio, num processo próprio coordenado pela Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL). Em 1999 foi criado o “*OP Cidade*”, visando definir as prioridades orçamentárias para as políticas setoriais, articulando as decisões do planeamento com as tomadas em outras arenas de participação, como os Conselhos de Políticas Públicas e as Conferências Setoriais (saúde, assistência social, crianças e adolescentes, etc.). O assim chamado “OP Distrital” (o desenho original do OP, baseado em prioridades decididas pelos habitantes nas 9 regiões e distritos da cidade) permaneceu em execução para a definição dos investimentos locais.

Estas transformações ao longo do tempo evidenciam um novo e complexo desenho institucional que não teria sido possível sustentar sem que as decisões sobre as mudanças (embora propostas pelo Município) não tivessem sido tomadas coletivamente com a participação dos habitantes.

3.2. A criação do OP digital: “Orçamento Participativo Digital: Pode se orgulhar. Belo Horizonte é a primeira cidade do mundo a ter”¹⁷

Desde o seu desenho original o OP/BH combinou a participação direta dos cidadãos com a de representantes de associações, especialmente associações de moradores, nos

física distrital) para a pré-seleção de prioridades e escolha de delegados populares, uma caravana regional de prioridades para vistoriar o território, os Fóruns Regionais de Prioridades Orçamentárias (para a aprovação do Plano Regional de Empreendimento e eleição dos representantes nas Comissões de Fiscalização – as COMFORÇAs)

¹⁵ Boardman (1944).

¹⁶ O Índice de Qualidade de Vida Urbana, que conjuga fatores associados ao número de habitantes e níveis de rendimentos, é composto por 54 indicadores relacionados com as áreas de abastecimento, cultura, educação, desporto, habitação, infra-estruturas urbanas, meio ambiente, saúde, serviços urbanos e segurança urbana.

¹⁷ Título de um dos folhetos de divulgação que foram distribuídos em todas as casas de BH.

processos deliberativos.¹⁸ Neste quadro, durante muitos anos, a Internet foi usada essencialmente como meio de informação para as camadas sociais de nível econômico médio/alto, na consciência de que para os outros habitantes era necessário investir em outras formas de comunicação direta como folhetos, carros de som, cartazes, anúncios nas rádios comunitárias e outros media. O conteúdo da informação veiculada pela Internet raramente teve um peso próprio, independente da existência de um ciclo de encontros presenciais onde se proporciona a comunicação por via oral. Também os “mapas das obras” financiadas no âmbito do OP/BH, disponíveis na Internet, não permitiram a interatividade e o controle popular sobre cada uma das obras, papel atribuído à atuação das COMFORÇAs. Diferentemente de outras cidades (como Porto Alegre¹⁹), na página Web do OP de BH não existem bases de dados interativas consultáveis através de chaves de acesso, assim como não existe uma espacialização detalhada das reivindicações populares sobre mapas da cidade em forma de Geoblog, nem mesmo com graus de interatividade reduzida, como acontece no OP do Município Roma XI²⁰.

Em 2006, houve uma mudança maior em BH, quando foi associado ao processo de deliberação pública sobre o Orçamento da Cidade o chamado “OP Digital”, que oferece a possibilidade de escolher alguns investimentos através da Internet. As obras propostas para votação no âmbito deste processo resultam de uma seleção realizada conjuntamente pela Câmara Municipal e pela COMFORÇA. As obras selecionadas são colocadas para votação durante um período definido e são selecionadas as nove mais votadas (das 4 propostas inicialmente, elege-se 1 por cada região).

Para implementar o processo, a Câmara Municipal de BH instalou na cidade cerca de 170 postos de votação e foi dada formação àqueles que iriam ficar nesses mesmos postos, dando apoio às pessoas que aí se deslocassem para votar. Estes postos de votação foram estrategicamente colocados em zonas de menor rendimento. A adoção de um critério espacial de distribuição dos equipamentos não considerou, porém, que dentro de cada zona, incluindo as zonas consideradas como de rendimentos mais elevados, existem condições de acesso desigual aos equipamentos informáticos. Esse levantamento inicial não foi feito pela Câmara Municipal. A informação relativa à localização de todos os postos de votação foi distribuída por correio em todas as casas da cidade. Nestes postos, para além de participar no processo de votação, as pessoas poderiam aceder a múltiplas informações sobre o OP, fazer visitas virtuais aos locais das obras, participar em fóruns de discussão, entre outras atividades.

¹⁸ A presença de habitantes de cada bairro nas assembleias do OP determina o número de delegados de cada Assembleia Distrital, que escolhe um delegado que representa as associações comunitárias sediadas naquela região. Os restantes delegados são eleitos consoante o número de pessoas presentes nas assembleias: até 200 pessoas elege-se um delegado para cada 10 (ou seja, até 20 delegados), entre 201 e 400 pessoas elege-se um delegado para cada 15 presentes e acima de 400 pessoas elege-se um delegado para cada 20 presentes. Todos os delegados têm suplentes. Mais detalhes sobre as regras do OP/BH em http://portal1.pbh.gov.br/pbh/index.html?id_conteudo=12255&id_nivel1=-1

¹⁹ Cf. www.observapoa.com.br/

²⁰ Cf. www.municipiopartecipato.it. Aqui, em 2006 o Projecto “eDEM 1.0”, financiado pelo então Ministério da Tecnologia e Inovação, disponibilizou um website onde – com base em mapas retirados do GoogleEarth – são visualizadas áreas territoriais, problemas e reivindicações populares. O site representa um modelo de *Geoblog* que necessita de um “moderador externo”, dado que os utilizadores não podem deixar diretamente nos mapas as suas indicações e mensagens.

Para a realização do OP Digital foram disponibilizados recursos adicionais, acrescentando o investimento total no processo de OP em cerca de 20%. No total, o OP distrital passou a decidir sobre cerca de $\frac{3}{4}$ do montante disponível total, ficando o OP digital com cerca de $\frac{1}{4}$ desse montante, sendo que, diferentemente do processo presencial, este é dividido equitativamente pelas 9 Regiões Administrativas da cidade.

A forma como se procedeu a esta inovação mostra-nos que o processo foi introduzido com cautela, quase se assumindo como uma intervenção-piloto. As razões apontadas para escolher esta estratégia devem-se principalmente:

1) à necessidade de não alterar excessivamente a imagem do OP como instrumento que permite reverter as prioridades, favorecendo as camadas sociais mais frágeis (que coincidem muitas vezes com as que não possuem acesso independente à maioria das TICs);

2) à necessidade de ampliar a atratividade do OP presencial. Com efeito, apesar de ter sido atribuído peso às tecnologias virtuais, foram impostas limitações para convencer os internautas a participar nas assembleias de forma a manter o ônus das próprias propostas no âmbito do debate público.

A abertura de um espaço como o OP digital levou, naturalmente, à definição clara das regras de participação, tendo esta sido aberta a todos os eleitores da cidade, ou seja, todos os cidadãos maiores de 16 anos, eleitores em BH. Cada eleitor só pode votar uma vez, recorrendo para o efeito ao seu número de eleitor. Do total de obras colocadas à votação – 36 no total, que correspondem a 4 por cada uma das 9 regiões –, foi oferecida a cada eleitor a possibilidade de escolher uma por região.

Quanto às razões gerais para a introdução do “OP Digital”, o Município explicitou a necessidade de reverter algumas tendências reducionistas na participação dos habitantes no OP distrital.²¹ Funcionando o OP Digital como complemento ao OP presencial, procuraram ampliar o patamar de participação já atingido e fortalecer a interação do OP com as intervenções urbanas e sociais de grande importância para as regionais. Na primeira edição do OP digital participaram 172.266 eleitores, tendo-se contabilizado um total de 503.266 votos (uma vez que cada eleitor poderia realizar até um total de 9 votos, um em cada região). Neste mesmo ano, no OP presencial participaram cerca de 38.302 pessoas. Estes dois tipos de participação – em assembleias, no OP presencial, e através da internet, no OP digital – são contabilizados autonomamente.

O objetivo de alargar a participação no processo de OP traduz-se não apenas no seu alargamento numérico, mas também na tentativa de chegar a outros setores da sociedade de forma a incluir novos atores no processo. Procurou-se, assim, conquistar a atenção de novas camadas sociais e novos grupos sociais, especialmente os jovens, até então dramaticamente ausentes do processo. Com efeito, contrariamente a outras experiências de OP, em BH não foram criados mecanismos especificamente orientados para a

²¹ Nos treze anos de existência do OP distrital – que se realizou em ciclos anuais de 1993 a 1998 e em ciclos bienais de 1999 a 2006 – a participação popular foi marcada por uma grande inconstância. Até 1996, assistiu-se a um alargamento progressivo nos níveis de participação, que caiu significativamente nos dois anos seguintes. A introdução de ciclos bienais levou a um novo alargamento, que se consolidou nos dois primeiros ciclos, mas esta tendência reverteu-se mais uma vez no ciclo de 2003/2004 com menos 13.000 participantes relativamente ao ciclo de 2001/2002. É neste contexto que é introduzido o OP digital. No ciclo presencial de 2005/2006 voltou a haver uma subida, aumentando o número de participantes no OP distrital em cerca de 8.000 pessoas.

participação dos mais jovens. A introdução de novas tecnologias no processo, promovida pelo OP Digital, visou em grande medida chegar a esta camada da população.

Por outro lado, com o OP digital procurou-se dar a conhecer à população a cidade como um todo. A participação no OP presencial permite que cada cidadão passe a conhecer em profundidade a região onde habita, pois é a esse nível que é promovida a sua participação. Dando às pessoas a oportunidade de escolher uma obra para cada região da cidade, a Câmara Municipal procurou criar um mecanismo que permitisse um conhecimento mais alargado da cidade para aqueles que participassem no OP digital.

Por último, e apesar do montante disponível para o OP digital ser bastante inferior ao do OP presencial, foram apenas escolhidas para votação obras que tivessem um carácter mais estruturante e que fossem de interesse regional. Com esta opção, procurou-se identificar um conjunto de obras que exigiriam um montante de investimento mais elevado e que jamais teriam hipótese de ser aprovadas no OP presencial, devido ao seu elevado custo. Os eleitores seriam assim convidados a escolher obras que iriam servir a totalidade da sua região e não apenas o seu bairro.

Nesta primeira edição, as nove obras mais votadas (uma por região) foram: dois projetos de restauração de equipamentos sociais, duas obras de melhoramento rodoviário, dois parques ecológicos, um centro de apoio médico, a recuperação de uma área de lazer e um equipamento desportivo. Apesar de não ser possível fazer uma comparação com a tipologia de obras aprovadas no âmbito do OP presencial, nos seus treze anos de existência, 67% das obras aprovadas correspondem a projetos de construção de infra-estruturas e de urbanização (802 em 1.184). Se a estes projetos juntarmos as obras nas áreas da saúde e da educação verificamos que esta percentagem sobe para 88%. As obras relativas à assistência social, à cultura, ao desporto e ao meio ambiente representam apenas 12% do total de obras aprovadas.

3.3. Os efeitos resultantes da adoção do OP digital

Se, sem dúvida, na primeira década de vida do OP/BH a tônica foi posta na questão da eficácia das políticas públicas (incluindo a sua dimensão de justiça distributiva), como foi referido anteriormente, a introdução do OP Digital marca uma transição rumo a uma procura de maior eficiência, ou seja a uma maior abrangência do processo aumentando pouco os custos²², mas também a um maior alargamento da participação no processo de OP, através da sedução de novos participantes, recorrendo às novas tecnologias.

Naturalmente, não há aqui a pretensão de retirar grandes conclusões de um processo que tem apenas um ano de existência. Apesar disso, existem já alguns resultados que nos parecem merecedores de registro.

Como foi referido anteriormente, esta primeira experiência de articulação de OP presencial com OP digital teve como um dos seus principais objetivos o alargamento da participação no processo. Em termos meramente absolutos, esse alargamento é inquestionável, uma vez que participaram cerca de 38 mil pessoas no OP presencial (o que representou um crescimento de cerca de 25% em relação à edição anterior) e cerca de

²² Cf. Intervenção de Júlio Pires, Secretário de Planeamento, Orçamento e Informação da Prefeitura de Belo Horizonte no seminário “Participatory Budgeting: Building Participatory Democracy and/or Improving Municipal Finance”, 21 June 2006, Networking Event of the UN-Habitat “Third Urban Forum – WUF3”, Vancouver, Canada.

172 mil pessoas no OP digital. A natureza dessa participação não é, contudo, diretamente comparável e a isto voltaremos mais à frente. Se é verdade que houve um crescimento considerável no OP distrital, apenas o tempo nos dirá se é um crescimento que irá consolidar-se. O investimento na divulgação do OP digital – com campanhas de marketing abrangentes e continuadas no tempo – terá tido um efeito multiplicador para o OP distrital, que envolve um volume de investimentos a discussão bastante mais alargado. Com os dados disponíveis ainda não é possível perceber quantas pessoas foram atraídas para o OP distrital em resultado do OP digital.

Um dos objetivos do OP digital foi o de promover um conhecimento mais estruturante da cidade, dando a possibilidade aos participantes de escolherem uma obra por cada uma das nove regiões. Esse intento falhou, pelo menos parcialmente. Os cerca de 172 mil participantes efetuaram cerca de 500 mil votos, o que significa que a média de escolhas por participante foi inferior a três (num máximo de nove). Mesmo criando possibilidades do alargamento da decisão, o fator proximidade parece ter continuado a pesar na hora de escolher.

A decisão de implementar o OP digital deu origem à manifestação pública de várias críticas, sobretudo no que toca à info-exclusão.²³ A esse respeito, há que referir que a intervenção da Câmara Municipal acabou por articular o OP digital com um programa de inclusão digital. Como já dissemos, foram criados muitos postos de votação em toda a cidade e foram formadas pessoas que estiveram em permanência nesses postos para ajudar ao processo de votação. Ao integrar o OP digital num programa de inclusão social mais vasto, garantiu-se a permanência dos equipamentos informáticos nas zonas mais desfavorecidas da cidade para outros usos para além da votação. Este elemento é particularmente relevante. Pesquisas desenvolvidas recentemente na Europa (Graft and Svensson, 2006), sobre governos que inovaram e adotaram ferramentas eletrônicas de apoio à democracia, mostram que as motivações são muito mais pragmáticas do que substantivas ou normativas. A maioria dos governos municipais que adotaram processos de democracia eletrônica, fizeram-no porque já possuíam meios tecnológicos (hardware, software, pessoal especializado e departamentos específicos) que possibilitaram promover os processos democráticos por meio de TICs. No caso de BH, a proposta de OP digital foi muito além desta orientação pragmática. Houve uma intervenção específica no sentido de garantir os recursos apropriados para viabilizar a experimentação a par de uma proposta de ampliação da participação democrática.

Por outro lado, a integração do OP digital no processo de OP de BH não foi orientada para constituição de processos híbridos, que conjugassem interação face a face e instrumentos tecnológicos diferenciados. Efetivamente, estes foram criados como processos complementares. No OP digital a escolha das prioridades é feita individualmente, sem interação, e sem a possibilidade de que essa interação venha a alterar as preferências individuais, menos ainda que se possam construir preferências coletivas no decorrer do processo. A decisão confunde-se, assim, com o voto inerente a qualquer processo eleitoral. Esta última é, aliás, uma outra dimensão que importa problematizar. Os atores da sociedade civil que se encontravam mais organizados puderam despende recursos para a realização de campanhas com o intuito de apelar ao

²³ No trabalho de campo realizado em BH foi possível conversar com várias pessoas que vivem em zonas mais desfavorecidas, tendo sido visível que a decisão inicial de avançar com o processo de OP digital não foi bem recebida por essas comunidades.

voto nas suas escolhas. Se por um lado, o processo assim desenhado contribuiu fortemente para mobilizar a sociedade civil organizada, por outro, criou capacidades de intervenção muito desiguais, em função dos recursos disponíveis.

Por último, há ainda a referir o fato de o OP digital – mais orientado para o alargamento da participação e a captação de novos setores da população – não cumprir uma das características principais de muitos processos de OP – a inversão de prioridades. A distribuição equitativa de recursos por todos os distritos enfraquece a capacidade redistributiva do processo de OP. Há que referir, no entanto, que essa dimensão está bem presente no OP distrital (nomeadamente através da aplicação do IQVU), sendo BH um dos exemplos onde os critérios tendo em vista a inversão de prioridades têm mais peso. Sendo que o OP digital não veio diminuir os montantes de investimento no OP, antes acrescentando-os, a maior fatia de investimentos continua a ser orientada para a redução da desigualdade social.

4. Algumas reflexões

Neste texto procurou-se fazer uma reflexão detalhada sobre relações inovadoras entre democracia representativa e democracia participativa num cenário onde, a essas relações complexas, se juntam os desafios colocados pela introdução de novas tecnologias tendo em vista o alargamento dos espaços formais de intervenção política. O OP de BH, enquanto caso exemplar dessas relações, serviu-nos de guia a esta discussão.

Como se pode verificar, o recurso a novas tecnologias em processos participativos e de decisão política assume configurações muito diferenciadas, podendo tratar-se de uma inclusão limitada – servindo como instrumentos de informação ou, quando muito, de apoio à fiscalização ou ao debate – ou, em certos casos, de um uso mais avançado das potencialidades daí decorrentes, servindo de apoio aos próprios processos de decisão política. Os casos apresentados ao longo do texto representam estas diferentes configurações, sendo que o de BH está mais próximo da última configuração apresentada, ainda que com algumas restrições.

O caso de BH apresenta-se como um exemplo claro das diferenças que existem entre uma utilização “subordinada” ou uma utilização “coordenada” das TICs em processos democráticos. O primeiro resulta de aplicação de processos híbridos ou complementares, que combinam formas de interação face-a-face com instrumentos/meios tecnológicos diferenciados. Uma concepção ampliada de e-Democracy possibilita uma concepção de que não só os governos podem ser seus agentes, mas também indivíduos e organizações da sociedade, que passam a estabelecer novas formas de relações de informação e de comunicação. Se, por um lado, os governos podem utilizar as TICs como meio de aumentar a participação e legitimar decisões, a sociedade pode utilizá-las como meio de acesso a informações relevantes para sua organização política e para a mobilização em torno de questões que considera relevantes. Por outro lado, o uso das tecnologias pelos governos pode fortalecer a tecnocracia especializada nos sistemas de informação (ou infocracia), que pode ganhar peso e independência em relação ao próprio governo (Hacker and Djik, 2000).

Como mostra Sheila Jasanoff (2003), na literatura política a afirmação de que a qualidade das soluções orientadas para solução de problemas depende da adequação do seu desenho inicial tornou-se quase uma verdade incontestável. Nesta leitura, se um problema é

enquadrado de forma muito estreita, de forma muito vaga ou simplesmente de forma errada, a solução encontrada irá sofrer dos mesmos problemas (*idem*). O que o exemplo de OP distrital de BH nos mostra é que tão importante como o desenho do problema é o processo em si. Se estivermos perante processos iterativos, quem neles participa acaba por ter capacidade para redefinir o desenho e adaptá-lo às necessidades ao longo do próprio processo. O desenho do OP digital e a forma como foi conduzido o processo resultou em sucessos e falhas. Pela juventude da experiência, a sua capacidade de adaptação e reinvenção é ainda uma questão em aberto.

Enquanto tecnologias de participação, os OPs têm condições para configurar processos que, ao invés de reproduzirem as separações muito presentes em vários modelos democráticos – separação entre representantes e representados e entre especialistas e leigos –, contribuem para a promoção da cidadania cognitiva. Essa capacidade passa pelo envolvimento de cidadãos – atribuindo-lhes capacidade de decisão – em processos que envolvem dimensões técnicas (incluindo as tecnologias sociais) e que interferem na esfera de intervenção estatal numa área tradicionalmente configurada como domínio de regulação do Estado. Contudo, nem o reforço da democracia, nem a contribuição para a capacitação dos cidadãos se conseguem às custas da introdução de TICs. Em processos como o que aqui apresentamos – que congregam tecnologias sociais com tecnologias materiais – verificamos que o potencial de envolvimento e capacitação dos cidadãos é mais conseguido no OP distrital do que no OP digital. No primeiro, os participantes têm de dominar o processo e as suas regras de funcionamento para nele poder participar; no segundo, onde a participação pode ficar reduzida à utilização de uma dada tecnologia, os participantes não têm de conhecer o modo como funcionam as tecnologias introduzidas (telefone, internet, etc.) para poder utilizá-las.²⁴ Em suma, não basta ampliar democraticamente o processo em termos de participação, é também necessário democratizá-lo em termos de conhecimento.

Uma das condições para garantir uma participação ampliada dos cidadãos (o que implica assegurar a sua inclusão nos processos independentemente de gênero, etnia, idade, rendimento, educação, inaptidão, língua, experiência em internet) é a provisão de meios de acesso amplos e variados, inclusive quanto à compreensão e utilização destes meios. Uma segunda condição prende-se à disponibilização de informações necessárias, não só para assegurar a qualidade da participação nos processos deliberativos (aqui entendidos tanto no sentido do debate quanto da decisão, cf. Avritzer, 2000), mas também para assegurar a sua transparência. Uma terceira condição relaciona-se com a diversidade dos meios e dos processos que viabilizam a participação, incluindo os diferentes modos de aquisição de informação, de expressão e de deliberação, especialmente por parte daqueles que serão afetados pelas decisões. Uma quarta condição relaciona-se com a responsividade e o comprometimento dos governos na execução das decisões tomadas em processos desta natureza.

²⁴ Situação que B. Latour (1999) caracterizou como sendo resultado do processo de ‘black boxing’, ou seja, quando as tecnologias funcionam de forma eficiente, o trabalho científico e tecnológico é invisível. De forma paradoxal, isso faz com que à medida que as tecnologias vão entrando no nosso dia-a-dia, mais opacas e obscuras elas se vão tornando.

Referências

- ABERS, R. *Inventing Local Democracy*. London: Lynne Rienner Publishers, 2000.
- ADDISON, T. and HESHMATI, A. *The new global determinants of FDI flows to developing countries: the importance of ICT and democratization*. Helsinki: UNU/WIDER, 2003.
- ALLEGRETTI, G. *Autoprogettualità come paradigma urbano*. Florence: Alínea, 2003.
- _____. "Knowledge city and citizens knowledge: which help from IT to participatory process? Examples from some participatory budgeting experiences" apresentado na conferência "Knowledge Cities. Future of Cities in Knowledge Economy", Shah Alam, Malaysia, 16-19 July 2007.
- ALLEGRETTI, G et SECCHI, M. 'Les Budgets Participatives (BP) en Italie: une géographie en changement continu'. In: *Territoires*, 482, septembre 2007.
- ALLEGRETTI, G. e HERZBERG C., *El 'retorno de las carabelas'. Los presupuestos participativos de América Latina en el contexto europeo*. Ámsterdam/Madrid: TNI Working Paper/FMI, 2004.
- ARNSTEIN, S. 'A ladder of citizen participation'. In: *Journal of the American Institute of Planners*, 35: 216-224, 1969.
- AVRITZER, L. 'Teoria democrática e deliberação pública'. In: *Revista Lua Nova*, 50: 25-46. São Paulo: CEDEC, 2000.
- _____. "Democracia Participativa". CES, Coimbra, Portugal, 6 february 2007. (conferência)
- AVRITZER, L. e NAVARRO, Z. (org.) *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.
- BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 2005.
- BANNISTER, F. and WALSH, N. *E-Democracy: small is beautiful?* Disponível em HTTP: <<http://www.tcd.ie/StatisTICs/seminars/semcontent/towards2002/frankbannister2.doc>>
- BOARDMAN, P. *Patrick Geddes: Maker of the Future*. The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1944.
- BOBBIO, L. 'Dilemmi della democrazia partecipativa'. In: *Democrazia e Diritto*, 4, 11-26, 2006.
- BORGHI, V. *La sperimentazione del Bilancio Partecipativo nel Comune di Modena*. Report di monitoraggio: l'avvio della sperimentazione e la fase di ascolto strutturato, Disponível em HTTP: <<http://www.comune.modena.it/bilanciopartecipativo/documenti-gen2005.shtml>>
- CABANNES, Yves. "72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting". UN/Habitat, Disponível em HTTP: <<http://www.internationalbudget.org/themes/OP/72QuestionsaboutOP.pdf>>. A versão italiana está disponível em HTTP: <<http://www.regione.lazio.it/web/bilancio/economia>>
- _____. *Participatory Budgeting and Local finances*. Documento-Base para a Rede URBAL N° 9, Porto Alegre: PGU-ALC/Comissão Europeia/Prefeitura de Porto Alegre, 2004.
- CALLON, M.; LASCOUMES, P.; BARTHE, Y. *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil, 2001.
- CHAVEZ, D. Paper apresentado no seminário *Jornadas Internacionales*, 2007.
- DEIBER, R. J. *Edemocracy: current trends and future prospects*. Disponível em HTTP: <<http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp19.pdf>>

DRD (Démocratiser Radicalement la Démocratie) *Fiches d'expérience - 1ère série*, pour le *Rencontre Nationale «Quelle participation des citoyens à la gestion de la ville? à la Co-élaboration? à la Co-décision...?»* 26 avril 2003, Bobigny, France. Disponível em HTTP: <<http://www.budget-participatif.org>>

GRAFT, P. and SVENSSON, J. 'Explaining e-Democracy development: a quantitative empirical study'. In: *Information Polity*, 11: 123-134, 2006.

GRAZIA de, G. e RIBEIRO A.C. (org.) *Experiências de Orçamento Participativo no Brasil. Período de 1997 a 2000*. Petrópolis: Editora Vozes/Forum Nacional de Participação Popular, 2003.

HACKER, K. and DJIK, J. *Digital Democracy, issues of theory and practice*. The Netherlands: Sage Publication, 2000.

HELD, D. *Models of Democracy*. 3rd ed. Palo Alto, CA: Stanford University Press/Polity Press, 2006.

HORROCKS, I. and PRACHETT, L. (sd), *Electronic democracy: central themes and issues*. Disponível em <<http://www.clubofamsterdam.com/content.asp?contentid=228>>

'LA PRIMERA experiencia de democracia activa: Jun, en Andalucía. El pueblo español que sesiona en Interne'. *La Nacion Argentina*, 28-6-2001

JASANOFF, S. "Technologies of Humility: Citizen Participation in Governing Science". In: *Minerva*, Vol. 41, 3: 223-44, 2003.

KLEGER, H.; SINTOMER, Y.; HERZBERG, C. *Der Bürgerhaushalt in der Diskussion. Von Porto Alegre nach Europa*. Frankfurt-New York: Campus Ed., 2008 (no prelo).

LATOUR, B. *Pandora's Hope: Essays on the Reality of Science Studies*. Harvard: Harvard University Press, 1999.

NUNES, J. A. *Da democracia técnica à cidadania cognitiva: a experimentação democrática nas "sociedades do conhecimento"*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2006.

PIRES, V. *Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz*. 2^a. ed. Barueri, SP: Ed. Manole, 2000.

PIRES, R. R. C. *O Orçamento Participativo em Belo Horizonte e seus Efeitos Distributivos sobre a Exclusão Territorial*. Anais X Encontro Nacional do ANPUR. Belo Horizonte, 2003. Disponível em HTTP <www.democraciaparticipativa.org>

RAVAZZI, S. *Civiczia. Quando i cittadini decidono*. Turin: Aracne, 2007.

RING, N. and WALDEN, B. *White Paper on E-Democracy in Potsdam*. Disponível em HTTP: <<http://brianwalden.com/writing/final.doc>>

SANTOS, B. de Sousa. paper apresentado na *Local Democracy Convention*, 28 sept. 2006, Madison, Wisconsin. Disponível em HTTP: <<http://www.localdemocracy.org>>

SANTOS, B. de Sousa e AVRITZER, L. 'Introdução: para ampliar o cânone democrático'. In Santos, B. de Sousa. *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMIDT, D. A "*desidiotização*" da cidadania. A dimensão pedagógica do Orçamento Participativo. Intervenção no Seminário *O OP visto pelos seus pesquisadores*. PMPA, Porto Alegre, 2000.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ROECKE, A. *Participatory budgets in a European comparative approach. Perspectives and chances of the cooperative state at the municipal level in Germany and Europe - volume II (Final Report - documents)*, Berlin: Centro Marc Bloch, 2005.